

ESTUDIOS PREVIOS PARA UNA POLITICA DE ORDENAMIENTO URBANO
Y AMBIENTAL Y SANCION DE UNA LEY PROVINCIAL DE USO DEL
SUELO PARA LA PROVINCIA DE SALTA.



1er. INFORME DE AVANCE

arq. ODILIA E. SUAREZ

El presente informe corresponde al cumplimiento de los puntos 3 y 4 del Anexo I "Plan de trabajos" y Anexo IV "Cronograma" del contrato celebrado con fecha 16 de Junio, 1978, entre el CFI y la que suscribe, arq. Odilia E. Suarez en carácter de Consultora para participar en los "Estudios previos para una política provincial de ordenamiento urbano y ambiental y sanción de una ley provincial de uso del suelo" para la provincia de Salta.

De acuerdo con los Anexos que se mencionaron más arriba, durante el mes subsiguiente a la fecha de iniciación de las tareas (1 de Julio) la Consultora debió "Participar en la temática urbanística del anteproyecto de Ley en elaboración a cargo del personal propio del Departamento de Asuntos Sociales del CFI" y "Participar en la formulación del Anteproyecto de Ley de Uso del Suelo para la Provincia de Salta a cargo del Departamento de Asuntos Sociales del CFI".

En cumplimiento de las tareas mencionadas la Consultora desarrolló las siguientes actividades:

1. Análisis de antecedentes

Se analizaron en particular los antecedentes que a continuación se describen relativos a legislación existente o proyectos formulados sobre Régimen del Suelo y Planificación Urbana:

1.1. En el país

1.1.1. En el ámbito nacional

1972- "Proyecto de ley sobre régimen del suelo y planificación urbanística" preparado para la SEVU por los arqs. J. Duprat y M.J. de Aguilar.

SALTA V.310
E.331.4
Z.77
D
E.331.9
S32e
I

Este trabajo desarrolla tres Títulos fundamentales:

En el Título I se propone el "Sistema técnico-administrativo" enumerando las competencias asignadas al nivel nacional y provincial. Es interesante señalar que reserva para el nivel provincial la formulación, control y gestión de los planes urbanísticos, dictar la ley de uso del suelo, crear las bases legales técnico-administrativas, definir los organismos intervinientes, crear los organismos de desarrollo a nivel provincial y municipal, formular el diagnóstico provincial de la situación urbana y crear un sistema adecuado de información.

En el Título II "Planificación Urbanística" se especifican las escalas y tipos de planes urbanísticos, una clasificación genérica de áreas de planificación urbanística y finaliza indicando los aspectos que deben ser regulados con respecto a los parcelamientos y usos del suelo.

En el Título III "Mecanismos de Ejecución" se señala la conveniencia de organizar en forma permanente Patrimonios Fiscales de Tierras Urbanas y se otorga a los poderes públicos facultades especiales para: expropiar terrenos según necesidades de los planes, gravar terrenos baldíos, recuperar plusvalías por la obra pública y urbanizar tierras de su patrimonio. Por último prevé la creación de un fondo permanente de desarrollo urbano, medidas de fomento en función de los planes y canalización de créditos hacia áreas de desarrollo prioritario.

En carácter de disposiciones transitorias, el Título IV contempla medidas preventivas para no obstaculizar los futuros planes urbanos.

1974.- "Proyecto de Ley Nacional de Preservación del Recurso Natural Suelo Urbano" preparado para la SERNAH por los Dres. Carlos Mouchet y Augusto Reinhold.

En este trabajo se tiende, fundamentalmente, a la preservación del suelo urbano como base de un ordenado asentamiento poblacional y, a tal efecto, obliga a provincias y municipios a:

- . una delimitación previa de áreas urbanas y de reserva urbana,
- . establecer requisitos mínimos de urbanización,

- preservar la topografía y el paisaje natural,
- el mantenimiento del equilibrio ecológico,
- contar con planes urbanos como requisito previo para recibir asistencia técnica y financiera por parte del Estado Nacional.

Con tales objetivos se amplían considerablemente las causales de expropiación de inmuebles ubicados en áreas urbanas incluyendo las siguientes circunstancias:

- creación de espacios libres recreativos,
- evitar el mantener los terrenos baldíos después de ciertos lapsos,
- estar ubicados en zonas insalubres o anegables,
- carecer de los servicios básicos de infraestructura,
- ser necesarios para la ejecución de proyectos particularizados,
- ser necesarios para la creación de nuevos centros de población, parques industriales, complejos habitacionales y aún para asegurar la provisión de productos hortícolas y de granja.

Al mismo tiempo se transfiere el poder expropiatorio a provincias y municipios con imputación a un Fondo Federal de Planificación Urbana y se establece el derecho preferente de adquisición de tierras privadas por parte del Estado así como el constituir servidumbres no indemnizables.

Como organismo competente se propone la creación de un Ente Nacional de Ordenamiento Territorial y Planificación Urbana de integración federal (con representación de las provincias) con carácter autárquico y administrador del Fondo Federal de Planificación urbana.

1975- Proyecto de Ley "Acciones técnicas, legales y administrativas tendientes a regular el Régimen del Uso del Suelo y Planificación Urbana" preparado por la SEVU.

Se fijan como objetivos: el acceso a una vivienda digna, la coordinación de los organismos públicos vinculados al tema, el asegurar el adecuado uso de la tierra y normas de habitabilidad y preservar las condiciones del medio ambiente, bajo la condición previa de la formulación de un Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Se propone como organismo competente un Concejo Asesor Perma-

nente del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, urbiado en la esfera de la SEVU, cuya acción debe atender a la formulación de políticas nacionales, establecer los mecanismos técnicos-administrativos, difundir información, prestar asistencia técnica, promover la infraestructura y equipamiento necesario a las poblaciones así como la creación de fondos permanentes de desarrollo urbano, medidas de fomento y facilidades crediticias.

Con respecto a la regulación del uso del suelo, propone canalizar prioritariamente el crédito público hacia aquellas provincias que contemplen en su legislación normas referentes a:

- . regular los parcelamientos urbanos,
- . fijar requisitos de infraestructura, zonificación y creación de espacios libres públicos,
- . creación de fondos permanentes de desarrollo urbano y medidas de fomento,
- . actualización de las valuaciones inmobiliarias,
- . la integración de un patrimonio fiscal de tierras mediante una acción sistemática para constituir reservas y otorgarles una utilización preferente.

1975- Propuesta para la promulgación de una "Ley Nacional de Desarrollo Urbano" preparada para la Sociedad Argentina de Planificación por la arq. Odilia E. Suárez y el Dr. Augusto Reinhold.

A partir de objetivos generales tendientes a:

- . asegurar un mejor ordenamiento y desarrollo de los asentamientos urbanos,
 - . optimizar las condiciones de uso y ocupación del suelo urbano,
 - . coordinar la acción pública, y
 - . promover la participación organizada del sector privado,
- en este trabajo se prevé la creación de mecanismos promocionales en beneficio de aquellas provincias y municipios que elaboren planes y programas de desarrollo urbano en los cuales se contemple:
- . evitar la dispersión urbana y regular los parcelamientos,
 - . formar reservas de tierras públicas,
 - . ampliar los espacios libres recreativos,
 - . establecer zonificaciones de uso y standards de ocupación que protejan la salud psicofísica de la población, el medio

- ambiente y la estética del paisaje natural y urbano,
- . la creación de fondos especiales y una acción permanente de desarrollo urbano.

Se definen también los tipos y contenidos de los planes y se obliga al Gobierno Nacional a expedirse con respecto a las obras y medidas de apoyo que en aquéllos se espera obtener por parte de organismos y empresas del Estado Nacional.

Como Órgano especial de aplicación se propone la creación de un Consejo Nacional de Desarrollo Urbano de carácter autárquico y con autoridad para administrar un Fondo Nacional de Desarrollo Urbano. Sus funciones abarcarían:

- . el estudio de la red urbana nacional,
- . la orientación metodológica de los planes y programas urbanos
- . asistencia técnica,
- . preparación de programas específicos,
- . promover la participación del sector privado mediante la creación de consorcios o sociedades mixtas,
- . dictar normas y promover la formación profesional especializada.

También se autoriza a la creación de gravámenes especiales en áreas de promoción especial y al mayor valor generado por la obra pública y, además, se amplían las causales de expropiación de acuerdo a los requerimientos de los planes o para corregir situaciones anómalas pre-existentes.

El trabajo finaliza estableciendo ciertas normas y restricciones al dominio tendientes a garantizar buenas condiciones de habitabilidad en el tejido urbano.

1976- Anteproyecto de "Ley de las ciudades" (Ley Nacional de poblamiento y desarrollo de las ciudades argentinas), preparado para la SEVU por una Comisión Especial presidida por el arq. J.M.Pastor.

Las propuestas contenidas en este trabajo se centran, por una parte, en la creación de una Autoridad Federal Responsable que denomina Consejo Nacional de Desarrollo Urbano cuyas funciones principales serían:

- . confeccionar el Mapa Ecológico Humano del país con el fin de encauzar la política de poblamiento nacional,
- . concertar acuerdos con los gobiernos provinciales y de países

limitrofes,

- creación de ciudades nuevas,
- cooperar para constituir reservas comunales de tierras para ensanches urbanos,
- reconocer los planes aprobados, financiar la formulación de planes y dar prioridades a la ayuda federal en función de los mismos, así como coordinar los organismos nacionales que intervienen en distintos aspectos del desarrollo urbano y tales efectos detalla los requisitos que deben ser cumplidos en la formulación de los planes.

Por otra parte se crean mecanismos para efectuar "operaciones inmobiliarias concertadas" con el objeto, ya sea, de: creación "a novo", renovación, transformación, restauración y preservación de áreas urbanas, instituyendo a los "agentes del desarrollo inmobiliario" y estableciendo los requisitos que deben cumplirse en las operatorias inmobiliarias. Se otorgan recursos especiales de expropiación en función de planes así como para la permutación urbanística de tierras y eliminación de baldíos.

1977- Anteproyecto de "Ley Nacional de Protección Ambiental" de la Subsecretaría de Planeamiento Ambiental (SETOP).

Se fijan como objetivos principales: la preservación y mejoramiento del medio ambiente, de las áreas verdes recreativas, de los paisajes naturales y de sitios y lugares históricos así como el ordenamiento territorial.

Se detallan las actividades susceptibles de degradar el ambiente imponiendo la obligación de evitarlas tanto al sector público como privado. Exige a los gobiernos provinciales la obligación de controlar dichas actividades y aplicar sanciones, fijar normas límites de emisión de contaminantes, ordenar en el territorio los usos del espacio, determinar las áreas de protección y mejoramiento, dictar pautas para el adecuado crecimiento de los asentamientos urbanos, promover estudios concernientes al medio ambiente, establecer un sistema de información, orientar programas educativos y coordinar programas y acciones.

Se propone la creación de un Consejo Federal del Ambiente con carácter de asesor y consultor del Poder Ejecutivo Nacional y

de los Gobiernos Provinciales y se establecen los criterios para multas y sanciones a las infracciones de las normas que se dicten como consecuencia de la promulgación de la ley.

1.1.2. En el ámbito provincial

1969- Anteproyecto de "Ley de subdivisión de tierras, creación de nuevos centros de población y ampliación de los existentes" preparado para el Ministerio de Obras Públicas de la provincia de Bs. Aires por la arq. Odilia E. Suárez, agr. J. Ricci e ing. O. Perez.

Este trabajo atendió fundamentalmente a ordenar el proceso de parcelamientos de tipo urbano a cuyos efectos establece una clasificación previa de las categorías de uso de la tierra y su relación con el grado de ocupación e infraestructura. También se fijan los requisitos que deben cumplirse para aprobar nuevos parcelamientos urbanos distinguiendo entre "áreas de ensanche urbano", "nuevos centros de población" y "áreas prioritarias de extensión de servicios" obligando, en todos los casos, a un plan previo general del área a ejecutarse por cuenta del Municipio u organismo público competente y responsable así como a la cesión obligatoria de un porcentaje de tierras con destino a reservas para usos públicos. Se autoriza también a la anulación de subdivisiones no materializadas ni vendidas con antigüedad mayor a 5 años.

1969- Proyecto de "Ley de Uso del Suelo y Ordenamiento Urbano" para la provincia de Salta.

Este trabajo constituye una fiel adaptación de la ley española de "Régimen del suelo y ordenación urbana" según la primitiva versión de 1956. En tal sentido reproduce ordenadamente el Título I sobre "Planeamiento urbanístico" donde trata de las clases de planes, requisitos para la formación y aprobación de los mismos, efectos de su aprobación así como de normas complementarias.

El Título II se refiere a "Régimen urbanístico del suelo" donde se trata de la clasificación del suelo, de la obligación de constituir reservas municipales de suelo urbano, de las facultades para obligar a reparcelaciones con el fin de corregir configura-

ciones defectuosas o distribuir en forma equitativa las cargas y beneficios derivados del planeamiento.

El Título III trata de la "Ejecución de los planes de urbanismo" mediante la actuación por polígonos y siguiendo un orden de prioridades. Detalla cuatro sistemas de actuación: cooperación, compensación, expropiación y cesión de viales, y se establecen modalidades para las formas de gestión pública y privada.

El Título IV se refiere al "Ejercicio de las facultades relativas al uso y edificación del suelo" acordando a los Municipios facultades para imponer plazos forzosos de edificación, cesión de terrenos del patrimonio municipal, recargos por edificación deficiente y lo relativo a permisos de edificación.

El Título V trata de la "Gestión económica" obligando a las Municipalidades de primera a formar un presupuesto especial de urbanismo y previendo subvenciones y asignaciones provinciales, así como contribuciones especiales por ordenación urbanística.

En el Título VI se especifican "Organos directivos y gestores" a nivel provincial y local que entenderán en las actividades reguladas por la ley, proponiendo un Consejo Provincial de Urbanismo, una Comisión Provincial de Urbanismo y una Asesoría de Desarrollo. Por último, el Título VII establece un "Régimen jurídico" que trata de peticiones, actos y acuerdos, responsabilidades y sanciones y de recursos administrativos.

1977. Ley de "Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo", Nº 8912 de la provincia de Buenos Aires. Promulgada.

Este texto reviste particular interés por constituir la única legislación específica vigente en el país. Sus objetivos se refieren al ordenamiento del territorio y a la regulación del uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo urbano.

En cuanto al ordenamiento del territorio (Título II) se establece un criterio para la clasificación de áreas, sub-áreas, zonas y espacios urbanos. Luego trata del proceso de ocupación, yasea de la creación, ampliación o re-estructuración de núcleos urbanos como de zonas de usos específicos. En estos aspectos exige la

preparación de planes parciales y la justificación de la ampliación urbana en base al grado de colmatación de las áreas existentes.

En el Título III se trata "Del uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo" comenzando por especificar los factores que deben ser regulados y estableciendo las normas y standards mínimos que deberán ser observados en las reglamentaciones municipales con respecto a la intensidad de ocupación, su relación con los usos y servicios de infraestructura y del tamaño de las parcelas. Se fijan, además, las superficies que deberán ser obligatoriamente cedidas al uso público en todo nuevo parcelamiento.

El Título IV se ocupa de la "Implementación del ordenamiento territorial" determinando los organismos intervinientes que radica, a nivel provincial, en el Ministerio de Obras Públicas, la Secretaría de Planeamiento y la Secretaría de Asuntos Municipales, a la par que obliga a los Municipios a la creación de Oficinas de Planeamiento que deberán encara, en etapas sucesivas, : una delimitación preliminar de áreas, normas de zonificación y planes de ordenamiento. Se agregan recursos especiales promover la movilización del suelo urbano mediante la posibilidad de declarar "áreas de provisión prioritaria de servicios y equipamiento", "áreas de edificación necesaria" y "áreas de englobamiento parcelario"; (éstas últimas mediante el recurso de expropiación y al solo fin de posibilitar un cambio de uso o la reconfiguración parcelaria).

El Título V se ocupa de las responsabilidades y sanciones graduando una escala de multas y, por último, el Título VI alude a los plazos para el cumplimiento, por parte de los Municipios, de los establecido por la Ley, así como la obligatoriedad de ajustarse a los standards exigidos para todo parcelamiento aprobado con anterioridad a la vigencia de la misma.

1.2. En el exterior

Con un conocimiento general de la legislación urbanística existente en Inglaterra, Dinamarca, Suecia, Francia y España, la Consultora efec-



tuó un análisis detallado de la ley española de "Régimen del suelo y ordenación urbana" en sus dos versiones: la original de 1956 y el texto modificado de 1976, por considerar que este documento reviste un particular interés tanto por la claridad y alcance de sus contenidos como por haber sido adoptado como modelo para el proyecto de ley elaborado para la provincia de Salta en 1969. La comparación de los textos de 1956 y 1976 permite evaluar el carácter y naturaleza de las modificaciones efectuadas en función de la experiencia adquirida en ese país luego de 20 años de aplicación de la ley original.

En el pánto 1.1.2. al reseñar los lineamientos generales del anteproyecto de la ley para Salta se indicó que eran similares al texto 1956 de la ley española. Aquí, en apretada síntesis, señalamos que las principales modificaciones adoptadas en la nueva versión se refieren a:

- un cambio en los órganos nacionales competentes en la materia,
- una ampliación en el tipo y clases de planes,
- un nuevo criterio para la clasificación del suelo que tiende a determinar con claridad las áreas no-urbanizables a la vez que otorgar mayor flexibilidad en la localización de urbanizaciones integrales promovidas por la iniciativa privada,
- una simplificación de los parámetros a adoptar para la valoración del suelo en función de las expropiaciones,
- una mayor preocupación por que se logre una distribución equitativa de las cargas y beneficios entre los propietarios de los polígonos sujetos a urbanización de acuerdo a plan (a lo cual se agrega la obligatoriedad de ceder al municipio un 10% del terreno edificable aparte del porcentaje pre-establecido para reservas de usos públicos),
- la supresión de uno de los cuatro sistemas de ejecución de planes (cesión de viales) y el agregado de los "programas de actuación urbanística".

1.3. Conclusiones

El contenido de los antecedentes especificados en los puntos 1.1. y 1.2. fué objeto de análisis, síntesis y ponderación atendiendo a puntos fundamentales de la temática urbanística lo que ha servido para elaborar la guía que debe ser tomada en cuenta para el trabajo motivo

del contrato.

2. Reuniones de trabajo

Durante el primer mes de tareas la Consultora efectuó, aproximadamente, una ocho reuniones de trabajo con los técnicos del Departamento de Asuntos Sociales del CFI asignados a este tema: arq. Lidis Sejas y Dra. Celia Mayer. Asimismo ha programado su participación en un próximo viaje a la provincia de Salta, a realizarse en la primera semana del mes de Agosto próximo, con el objeto de intercambiar ideas con funcionarios de esa provincia sobre los puntos más relevantes del trabajo en elaboración del cual se llevará una redacción preliminar completa.

3. Grado de avance de las tareas

Luego del estudio de los antecedentes especificados en el punto 1 de este informe se adoptó como método de trabajo el proceder a la discusión y redacción preliminar de los contenidos de la legislación en estudios de acuerdo con un orden temático que respondiera a una lógica conceptual de objetivos y procedimientos más que al ordenamiento final que se otorgue al mencionado texto. Así, se estimó importante el considerar, en primera instancia, las acciones tendientes a clasificar las situaciones existentes en las áreas urbanas para luego proceder a imaginar los procesos de urbanización deseables, los tipos de planes que debieran inspirarlos e instrumentarlos así como las medidas y normas especiales necesarias para apoyar y facilitar su acción efectiva para resumir, por último, los objetivos que en general se pretende alcanzar.

De acuerdo con tal criterio, el orden temático adoptara durante las reuniones de trabajo ha sido el siguiente:

1) De la clasificación del territorio y las áreas urbanas

Por tratarse de una ley que se aplicará a territorios aún no planeados en este punto se decidió, por una parte, establecer una clasificación de áreas que posibilite detectar las situaciones existentes de acuerdo con un criterio uniforme para toda la provincia y, por la otra, fijar las grandes categorías que pueden derivarse de las acciones de planeamiento urbano que

se desean promover.

2) Las características que debe adoptar el proceso de urbanización

Se trata éste de un punto medular ya que las condiciones y requisitos bajo los cuales se deben promover y admitir las ampliaciones o creación de nuevas áreas urbanas representan una de las claves fundamentales para lograr la ordenada estructuración de las mismas. Se ha optado porque tales operaciones respondan a la anexión de sectores coherentemente planeados y vinculados a las áreas urbanas existentes.

3) Tipos y contenidos de los planes

En el desarrollo de este punto se ha decidido establecer un tipoología de situaciones que contemple etapas de transición derivadas del relativo desarrollo y asesoramiento técnico conque puedan contar algunos municipios así como posibilitar y prever acciones progresivas más evolucionadas.

4) Mecanismos de control y aprobación de planes

Se han especificado acciones preventivas que puedan imponerse para facilitar la formulación y ejecución de planes así como los organismos provinciales sobre los cuales debiera recaer la responsabilidad de aprobación y control de ejecución de los mismos.

5) Medidas especiales para regular el régimen del suelo

En la consideración de este punto quedan incluidas una amplia gama de recursos no habituales en nuestro país y que deben ser intrpducidos con la debida prudencia y realismo en cuanto a la capacidad económica del sector público para asignar recursos especiales sin negar la posibilidad que se avance con miras a proporcionar mejores condiciones de desarrollo para las áreas urbanas.

6) Normas urbanísticas básicas

Se trata aquí de establecer standards de densidad de ocupación, de servicios, equipamientos, dimensión de los parcelamientos y toda medida que tienda a garantizar buenas condiciones de habi-

tabilidad en los tejidos urbanos y sobre lo cual ya existe una reciente pero valiosa tradición en el país.

7) Objetivos

Aunque a primera vista pueda estimarse incongruente el relegar a último término la consideración de los objetivos que debe contemplar la ley en estudio, ello se justifica por la intención que los mismos sean enunciados respondiendo no solamente a principios generales sino que se ordenen en relación a las acciones verdaderamente previstas y reglamentadas en la ley.

De acuerdo con el método de trabajo expuesto mas arriba cabe expresar que de los puntos 1), 2), 3) y 4) ya se ha efectuado una redacción preliminar en tanto que los tres restantes están en plena discusión y se han anotado las ideas básicas a contemplar.

4. Tareas a desarrollar

Una vez finalizado el tratamiento temático adoptado y que haya sido discutido, en su concepción general, con los funcionarios provinciales, se procederá al ajuste y ordenamiento definitivo del texto legal a proponer. Por su parte, la Consultora procederá al desarrollo explícito de los puntos 1) y 2) especificados en el Anexo I del contrato y cuyo análisis ya sido efectuado en la presente etapa.

5. Conclusiones

A juicio de la Consultora se puede estimar que el desarrollo del trabajo ha sido, hasta la fecha, satisfactorio y que no se prevén inconvenientes para cumplir con el objetivo total del mismo en los dos meses que restan para su entrega final.